



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Rzeszowie

LRZ – 4101-016-07/2014
P/14/105

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Rzeszowie
ul. Kraszewskiego 8, 35-016 Rzeszów
T +48 17 780 23 00, F +48 17 780 23 06
lrz@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/105 – Świadczenie usług publicznych osobom posługującym się językiem migowym.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie.
Kontroler	1. Andrzej Liwo, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91527 z dnia 22 września 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Dębicy, ul. Parkowa 28, 39 - 200 Dębica, zwane dalej „Starostwem”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Władysław Bielawa – Starosta Powiatu Dębickiego od dnia 13 grudnia 2010 r. (dowód: akta kontroli str.3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia¹ przygotowanie Starostwa do kontaktów z osobami uprawnionymi jako niewystarczające.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Starosta nie wywiązał się z obowiązku upowszechniania informacji o usługach pozwalających na komunikowanie się i informowania o sposobach realizacji ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. *o języku migowym i innych środkach komunikowania się*², zwanej dalej ustawą „o języku migowym”.

Przedmiotową informację zamieszczono na stronie internetowej oraz w siedzibie Starostwa dopiero w trakcie kontroli NIK, jednakże nie spełnia ona kryterium dostępności dla osób doświadczających okresowo lub trwale trudności w komunikowaniu się (zwanym dalej osobami uprawnionymi), gdyż nie została ona przetłumaczona na język migowy. W ogólnodostępnych pomieszczeniach Starostwa (do dnia 26.09.2014 r.) brak było oznaczenia graficznego oraz informacji kierowanej do osób uprawnionych. Poza powszechnie używanymi pocztą elektroniczną i faksem, Starostwo nie udostępniło osobom uprawnionym innych technicznych środków wsparcia w komunikowaniu się, w tym rozwiązań umożliwiających wymianę informacji w języku migowym, który dla części osób niesłyszących jest jedynym w pełni zrozumiałym językiem. Do dnia zakończenia kontroli NIK, Urząd nie dysponował tłumaczeniem na język migowy informacji kierowanej do osób uprawnionych.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie

² Dz. U. Nr 209, poz. 1243 ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Upowszechnianie informacji o usługach pozwalających na komunikowanie się.

Opis stanu
faktycznego

Organ administracji publicznej, zgodnie z przepisem art. 9 ust. 1 ustawy o języku migowym zobowiązany jest do udostępniania usługi pozwalającej na komunikowanie się osób uprawnionych (w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy) oraz do upowszechniania informacji o przedmiotowej usłudze (art. 9 ust. 3 i 4 ustawy). Osoby te, w myśl art. 5 ww. ustawy, mają prawo do usług pozwalających na komunikowanie się oraz świadczeń tłumacza PJM³, SJM⁴, SKO⁵, które mogą być realizowane przez pracownika organu administracji publicznej. Osobom uprawnionym, w myśl art. 7 ust. 1 ww. ustawy przysługuje prawo do skorzystania w kontaktach z organami administracji publicznej z pomocy osoby przybranej oraz dostęp (na ich wniosek) do dokumentów niezbędnych do załatwienia sprawy, w formie dla nich dostępnej (art. 14 ust. 1 ww. ustawy).

W kontroli ustalono, iż Starostwo posiada własną stronę internetową (www.powiatdebicki.pl), na której znajduje się link do odrębnej strony Biuletynu Informacji Publicznej (www.debicki.bip.podkarpackie.eu). Przeprowadzona w dniu 25.09.2014 r. analiza zawartości ww. stron jak również oględziny budynku oraz ogólnodostępnych pomieszczeń Starostwa (dnia 26.09.2014 r.) wykazały, że osoby uprawnione, które nie posługiwały się językiem polskim nie mogły uzyskać na stronie internetowej oraz w ogólnodostępnych miejscach Starostwa informacji o przysługujących im prawach. Nie upowszechniano informacji o usłudze pozwalającej na komunikowanie się, stosownie do obowiązku wynikającego z art. 9 ust. 3 tej ustawy. Starostwo nie zamieściło na stronach internetowych informacji o organie i sposobach realizacji ustawy, zgodnie z art. 14 ust. 2 ustawy. Nie wskazano również, które ze środków wspierających są stosowane lub udostępniane przez Urząd.

(dowód: akta kontroli str. 4, 5)

Starosta wyjaśnił, iż „Starostwo Powiatowe w Dębicy przez cały czas obowiązywania ustawy zapewnia każdej osobie możliwość komunikowania się w języku migowym z uwagi na to, iż pracownicy posiadający umiejętności komunikowania się językiem migowym byli i są zatrudnieni w Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie – jednostce Powiatu, którą nadzoruje Starosta. Jednostka mieści się w tym samym budynku co Starostwo Powiatowe, więc w każdej sytuacji, kiedy zaistnieje taka potrzeba, urząd nasz ma zapewniony dostęp do tych osób. Pragnę zaznaczyć, że od samego początku między Starostwem Powiatowym, a PCPR współpraca polega na tym, że część zadań wykonują nasi pracownicy na rzecz tej jednostki np. obsługa informatyczna, prawna, administracyjno-techniczna pomieszczeń. Inne czynności tego typu jak pomoc w obsłudze osób niepełnosprawnych wykonuje PCPR. [...] zapewnienie osobie uprawnionej do skorzystania z pomocy osoby przybranej i prawa tych osób Starostwo Powiatowe realizowało przy pomocy pracowników PCPR, którzy znają język migowy. Zaznaczam, że w jednostce tej jest zatrudnionych dwóch pracowników, (a w 2013 r. była do dyspozycji trzecia osoba) posługujących się tym językiem. Stosownie do ustaleń z Dyrektorem Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie na bieżąco Starostwo Powiatowe miało prawo korzystać z ich pomocy. Zaznaczam również, że

³ PJM – polski język migowy.

⁴ SJM – system językowo-migowy.

⁵ SKO – sposoby komunikowania się osób głuchoniewidomych.

niezależnie od tego Starostwo Powiatowe w sytuacjach bardziej skomplikowanych, wymagających większego zaangażowania i czasu, od grudnia 2013 r. ma zapewnione, że na nasz wniosek usługę taką świadczyć będzie na podstawie umowy cywilnoprawnej Pani Ewelina Dudziak – osoba posiadająca umiejętność posługiwania się językiem migowym. Informacji o sposobie kontaktowania się nie było podanej, ponieważ na bieżąco osoby uprawnione tj. doświadczające trwale lub okresowo trudności w komunikowaniu się miały możliwość korzystania z takiej pomocy. Dotychczas nie było skarg na taki sposób świadczenia usług publicznych osobom posługującym się językiem migowym”.

(dowód: akta kontroli str. 6-16)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- na stronach internetowych oraz w siedzibie Starostwa nie zamieszczono informacji o przysługujących osobom uprawnionym prawach oraz o warunkach i zasadach korzystania z tych praw. Tym samym Starosta nie wywiązał się z określonego w art. 14 ust. 2 ustawy o języku migowym, obowiązku zamieszczania w miejscach dostępnych dla osób uprawnionych informacji o sposobach realizacji ustawy o języku migowym. Jednocześnie, Starosta nie wywiązał się z określonego w art. 9 ust. 3 ustawy o języku migowym, obowiązku upowszechniania informacji o udostępnianiu usługi, pozwalającej na komunikowanie się.

(dowód: akta kontroli str. 4)

- zamieszczone na stronach internetowych Starostwa informacje (o numerze fax, adresie poczty elektronicznej i skrzynce podawczej) były adresowane do ogółu odbiorców i nie spełniały kryterium dostępności dla osób uprawnionych. Aby być w pełni dostępną dla osób uprawnionych informacja – dla łatwego jej odnalezienia - powinna być oznaczona znakiem graficznym ucha lub dwóch dłoni (biały znak na niebieskim tle). Z kolei ze względu na nieznaną lub ograniczoną znajomość języka polskiego przez osoby niesłyszące, informacja ta powinna być również dostępna w wersji tłumaczonej na język migowy⁶. Analogicznie oznaczone i przetłumaczone na język migowy powinny być pozostałe treści (informacja o przysługujących prawach i sposobie realizacji ustawy) kierowane do osób uprawnionych. Zamieszczona w trakcie kontroli na stronie internetowej Starostwa informacja kierowana do osób uprawnionych, oznaczona została znakiem graficznym ucha (biały symbol na niebieskim tle). Ponadto została oznaczona informacja kierowana do osób uprawnionych w ogólnodostępnych pomieszczeniach Starostwa. Informacja na stronach internetowych oraz w ogólnodostępnych pomieszczeniach zamieszczona w trakcie kontroli nie spełniała w całości kryterium dostępności dla osób uprawnionych, gdyż nie została przetłumaczona na język migowy.

(dowód: akta kontroli str. 4)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia działalność Starostwa w zakresie upowszechniania informacji o usługach pozwalających osobom uprawnionym na komunikowanie się, jako nierzetelną i niespełniającą wymogów ustawy o języku migowym.

2. Przygotowanie do korzystania z alternatywnych form komunikowania się.

⁶ Taki sposób oznaczenia i formę udostępnienia informacji kierowanej do osób uprawnionych rekomenduje np. Rzecznik Praw Obywatelskich; zobacz: Zasada równego traktowania, Prawo i praktyka nr 13, Warszawa, 2014.

Opis stanu
faktycznego

W kontroli ustalono, że do dnia rozpoczęcia kontroli Starosta Dębicki nie wprowadził do stosowania wewnętrznych procedur dotyczących postępowania w sprawach osób uprawnionych. W dniu 26.09.2014 r. za pismem OR. 030.8.2014 skierowanym do Dyrektorów Wydziałów, Starosta wprowadził instrukcję w sprawie świadczenia usług publicznych osobom posługującym się językiem migowym pn. „Obsługa osób uprawnionych – tłumacz języka migowego” oraz zobowiązał do umieszczenia instrukcji na stronie internetowej Starostwa Powiatowego, w BIP, a także na tablicy ogłoszeń w budynku Starostwa Powiatowego.

(dowód: akta kontroli str. 8-10)

W Starostwie nie wyznaczono osoby do pomocy w załatwianiu (prowadzeniu) spraw osób uprawnionych.

W Starostwie nie prowadzono stałej współpracy z tłumaczem języka migowego, ani nie wyznaczono stałych dyżurów tłumacza języka migowego.

Starosta wyjaśnił, iż *„zapewnienie osobie uprawnionej do skorzystania z pomocy osoby przybranej i prawa tych osób Starostwo Powiatowe realizowało przy pomocy pracowników PCPR, którzy znają język migowy”*.

(dowód: akta kontroli str. 16)

W dniu 20.10.2014 r. Starosta Dębicki wydał dla Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Dębicy zlecenie na mocy, którego od dnia 21.10.2014 r. PCPR ma prowadzić na rzecz Starostwa obsługę osób uprawnionych. Zgodnie z cyt. zleceniem PCPR ma zapewnić wszystkim osobom uprawnionym załatwiających sprawy w Starostwie możliwość komunikowania się w języku migowym w sposób najwygodniejszy dla PCPR np. przy pomocy zatrudnionych pracowników, zleceniobiorców lub urzędzeń.

(dowód: akta kontroli str.17)

Starosta wyjaśnił, iż *„w związku z pracami nad projektem budżetu na 2015 r. rozważane są możliwości wdrożenia obsługi systemu komunikacji niewerbalnej na podstawie umowy zakupu lub dzierżawy urządzenia wraz z dostępnością tłumacza migowego w godzinach pracy urzędu z firmą SEVENTICA Sp. z o. o.*

(dowód: akta kontroli str.16)

Z uwagi na fakt, iż do dnia 20.10.2014 r. Starostwo nie posiadało formalnej umowy na obsługę osób uprawnionych z PCPR, zaś podpisane zlecenie obowiązywało od dnia 21.10.2014 r. (dzień zakończenia kontroli w jednostce) brak było możliwości dokonania badania sposobu organizacji obsługi osób uprawnionych przez PCPR.

Zamieszczony w zakładce dla osób głuchoniemych adres poczty elektronicznej (info@powiatdebicki.pl) jest aktywny i po kliknięciu włącza się automatycznie. Podany numer fax nie wymaga konieczności ustnego zgłoszenia chęci skorzystania z tej usługi. Przesyłana informacja przetwarzana jest na wersję elektroniczną i automatycznie kierowana na skrzynkę poczty elektronicznej.

(dowód: akta kontroli str.18-19, 20)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Starostwo nie udostępniło osobom uprawnionym rozwiązań technicznych wskazanych w art. 3 pkt 5 lit. c ustawy o języku migowym, umożliwiających komunikację audiowizualną, a pozostałe posiadane rozwiązania techniczne (poczta elektroniczna, faks), w niewielkim stopniu wpływały na poprawę obsługi osób uprawnionych posługujących się tym językiem. Jeśli osoby niesłyszące i niedosłyszące mają aktywnie korzystać ze swoich praw i dokonywać wyboru sposobu załatwiania spraw, powinny mieć możliwość dostępu do zrozumiałej dla nich informacji. Bez zastosowania odpowiednich rozwiązań technicznych, informacja i komunikowanie się z otoczeniem dla wielu osób uprawnionych są niedostępne. Ważne jest, aby w proces zapewniania odpowiedniego wsparcia w pokonywaniu barier w komunikowaniu się włączyła się administracja publiczna. Sprzyja temu niewątpliwie postęp technologiczny i dostęp do takich rozwiązań jak np. monitory wyświetlające tekst oraz filmy z nagraniem tłumaczeniem w języku migowym, wideotelefon lub komunikator internetowy z możliwością transmisji obrazu, za pośrednictwem którego świadczona jest usługa tłumaczenia na język migowy „na żywo”⁷, czy pętla indukcyjna współpracująca z aparatem słuchowym, instalowane np. w punktach informacyjnych lub miejscach obsługi osób uprawnionych.

(dowód: akta kontroli str. 18,19, 25-38)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia działania Starostwa w zakresie przygotowania do korzystania z alternatywnych form komunikowania się z osobami uprawnionym jako niewystarczające.

3. Obsługa osób uprawnionych.

Opis stanu faktycznego

W okresie od października 2011 r. do dnia zakończenia niniejszej kontroli (21.10.2014 r.), do Starostwa nie wpłynęła żadna skarga lub wnioski w sprawie realizacji przepisów ustawy o języku migowym. Do Starostwa nie wpłynęły także skargi lub wnioski dotyczące utrudnień w obsłudze osób uprawnionych.

Nie stwierdzono, aby osoby uprawnione przy załatwianiu spraw w Starostwie korzystały w ww. okresie z pomocy osoby przybranej, wybranego przez siebie tłumacza, tłumacza zapewnionego przez Starostwo lub korzystały z pomocy pracownika Starostwa. Nie stwierdzono także, aby sprawa została załatwiona z wykorzystaniem środków wspierających komunikowanie się (art. 3 ust. 5 ustawy).

W Starostwie nie prowadzono w tym okresie rejestru postępowań (spraw) osób, o których było wiadomo, że są osobami uprawnionymi.

(dowód: akta kontroli str. 21-24)

Starosta wyjaśnił, iż „w okresie od 1 stycznia 2012 r. do dnia dzisiejszego Starostwo nie ewidencjonowało obsługi osób niepełnosprawnych z uwagi na to, że osoby te mogłyby się poczuć dyskryminowane”.

(dowód: akta kontroli str. 6-7)

W budżetach kontrolowanej jednostki na lata 2012 – 2014 nie były planowane wydatki dotyczące wprost osób uprawnionych. W kontrolowanym okresie w budżetach w Dziale 750, rozdziale 75020, paragrafie 4170 zaplanowano środki w wysokości odpowiednio:

⁷ Korzystanie z rozwiązań technicznych umożliwiających komunikowanie się w języku migowym rekomenduje np. Pełnomocnik Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych; zobacz apel Pełnomocnika Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych: <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/aktualnosci/archiwum-aktualnosci/go:1/art371.html>

- 2012 r. – 2.100 zł,
- 2013 r. – 2.100 zł,
- 2014 r. – 2.100 zł.

Starosta wyjaśnił, iż „[...] środki te nie były wydatkowane z uwagi na to, że nie było potrzeby podpisywania umów zlecenia, gdyż osoby głuchonieme mogły na bieżąco załatwiać w Starostwie wszystkie sprawy”.

(dowód: akta kontroli str.6-7, 13-15)

W latach 2011-2014 (do dnia 21.10.2014 r.) nie wystąpiły przypadki sfinansowania usług tłumacza języka migowego oraz poniesienia wydatków na dostosowanie metod i środków obsługi dla potrzeb osób uprawnionych (ze środków budżetowych lub innych źródeł).

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Ze względu na brak obsługi osób uprawnionych Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od oceny działalności kontrolowanej jednostki w tym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁸, wnosi o:

- zwiększenie dostępności dla osób uprawnionych usług świadczonych przez starostwo, poprzez zastosowanie rozwiązań technicznych zapewniających wsparcie w komunikowaniu się w języku migowym.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach, jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Rzeszowie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

⁸ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Rzeszów
Miejscowość

, 2014 r.
Data

Kontroler
Andrzej Liwo
Starszy inspektor kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Dyrektor
Wiesław Motyka

.....
Podpis

.....
Podpis